

Duurzaam samenwerken in gebiedsontwikkeling

*Freek van Berkel, Edwin Kaats, Ruben Visser en Maarten de Vries**

Overheden staan de komende jaren voor grote uitdagingen bij het (her)ontwikkelen van gebieden. Inmiddels woont een groot deel van de Nederlandse bevolking in de stad of een stedelijke omgeving en de vraag naar woonruimte blijft verder groeien. Naar schatting moeten er de komende jaren ongeveer een miljoen woningen worden bijgebouwd. Aan overheden de opgave om ruimte te geven aan deze groei. Tegelijkertijd willen we gebiedsontwikkeling toekomstbestendig maken. Een duurzaam energieconcept, klimaatadaptief, circulair, natuurinclusief en slim bereikbaar. Zomaar een greep uit de stapeling van opgaven die we gebiedsgericht willen effectueren. De uitdaging is participatieve, organische, inclusieve gebiedsontwikkeling te organiseren. En snel een beetje!

Drie trends in gebiedsontwikkeling: participatief, inclusief en organisch

We weten uiteraard al langer dat gebiedsontwikkeling niet meer gaat over het simpelweg 'stapelen van stenen' of het uitvoeren van projecten. In toenemende mate staat het toevoegen van publieke waarde in samenwerkende coalities van gemeenten, projectontwikkelaars, maatschappelijke partners, inwoners en bedrijven centraal. De opgave is om belanghebbenden uit de lokale gemeenschap op een goede manier een rol te laten spelen in gebiedsontwikkeling. In dit veranderde speelveld vragen drie belangrijke trends om een nieuwe kijk op dit vraagstuk:

- 1) de toenemende zelforganisatie door inwoners, bedrijven en (maatschappelijke) organisaties
- 2) werken in allianties en netwerken en
- 3) opgavegericht werken.

Trend 1.

Participatieve gebiedsontwikkeling: toenemende zelforganisatie van de maatschappij

Zelforganisatie en participatie neemt al decennia een vlucht vanuit de behoefte van inwoners en bedrijven om een actieve bijdrage te leveren aan de eigen leefomgeving. Voorheen was dit vooral 'klassieke' burgerparticipatie waarbij de overheid bezig was met het maken van plannen. Voorafgaand aan het uitvoeren van een plan of project werden inwoners gevraagd om hun mening te geven, de zogenaamde inspraak. Inmiddels is er sprake van een omgekeerde beweging en ligt het initiatief steeds meer bij inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners. Overheden gaan zich anders verhouden tot deze initiatieven. Ze geven ruimte aan

deze partijen om invulling te geven aan hun eigen woon-, leef-, en werkomgeving. Zij stimuleren en ondersteunen initiatieven wanneer ze bijdragen aan maatschappelijke doelen en geven kaders mee om het maatschappelijke belang te waarborgen.

Voor alle betrokken partijen betekent dit een nieuwe positie en veranderende verwachtingen ten opzichte van elkaar. Van maatschappelijke partners vraagt dit een veel actievere houding dan voorheen (minder vrijblijvendheid) en overheden zijn niet vanzelfsprekend meer dé partij die gaat over de publieke ruimte. Zo ontstaat een gelijk speelveld van partijen die samen gebiedsgericht werken aan de ontwikkeling van een gebied. Samenwerken vanuit een perspectief op de toekomst van het gebied en daar een rol in pakken vanuit toegevoegde waarde.

Trend 2.

Organische gebiedsontwikkeling: werken in allianties en netwerken

Lange tijd werd gebiedsontwikkeling gekenmerkt door een projectmatige werkwijze die past bij de Nederlandse planningstraditie. De focus lag vooral op het uitvoeren van plannen binnen scope, tijd en geld. Vanuit de optiek van omgevingsmanagement was er oog voor de omgeving van projecten, maar de omgeving was vooral iets om 'te managen' met als doel het project zo soepel mogelijk te laten verlopen. We zien dat hier steeds meer verandering in komt. Steeds vaker is gebiedsontwikkeling een proces met een open einde, zonder blauwdruk en met ruimte voor initiatieven gedurende het proces. Het initiatief ligt niet bij één partij, maar bij wisselende coalities van belanghebbenden zoals coöperaties, wijkondernemingen, inwoners en

bedrijven die gezamenlijk met marktpartijen, (lokale) overheden en projectontwikkelaars staan voor de ontwikkeling van een gebied. De regie over een gebied, traditioneel een overheidstaak, wordt gedeeld met partijen die meer langs de zijlijn stonden. Succes wordt bepaald door de mate waarin de samenwerkende partijen in staat zijn om in allianties en netwerken invulling te geven aan hun gezamenlijke opgave. Ze dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor het gehele, of in ieder geval een deel, van het proces.

Trend 3.

Inclusieve gebiedsontwikkeling: stapeling van opgaven

De derde trend die we zien is die van de grote hoeveelheid opgaven en transities waar de toekomstbestendige inrichting van gebieden een oplossing voor moet bieden. In een gebiedsontwikkeling komen per definitie meerdere opgaven bij elkaar in een afgebakend gebied. Een toekomstbestendige inrichting van een gebied vraagt om oplossingen die antwoord geven op de transities en opgaven waar onze maatschappij voor staat. De transitie naar duurzame energie, passende en betaalbare woningen, naar slimme en duurzame mobiliteitsoplossingen, adaptief zijn op de klimaatverandering en ruimte geven aan economie én natuur. De verlamme werking van integraliteit ligt op de loer.

De samenwerkende gebiedspartijen worden uitgedaagd om keuzes te maken of op zijn minst om prioriteiten te stellen. Deze gebiedsgerichte samenwerking vraagt dat betrokkenen over de grenzen van organisaties, domeinen en taakvelden heen kijken. De uitdaging is om in het gebied partijen bij elkaar te brengen die nodig zijn om de gebiedsontwikkeling te realiseren. Dit begint met (gebieds)visie en eindigt met realisatie. Gedurende het gebiedsproces sluiten partijen aan die waarde toevoegen en vallen partijen af die hun waarde hebben toegevoegd. Dit is afhankelijk van de fase waarin de gebiedsontwikkeling zich bevindt. In het proces van gebiedsontwikkeling tekent zich een divers en wisselend netwerk van partijen af die zich verbonden voelen met de ambitie en visie voor het gebied. Elke fase in gebiedsontwikkeling vraagt om een andere werkwijze en een verschillende samenstelling van partijen die 'aan tafel zitten'. De uitdaging is hierbij om het doel/de opgave per fase scherp in beeld te krijgen en snel te

kunnen schakelen tussen betrokken partijen gedurende het proces.

Proceskunst gevraagd

Deze drie trends hebben onmiskenbaar hun invloed in de wijze waarop we gebiedsontwikkeling aanpakken. Het moet participatief, organisch en inclusief. Dit vraagt een proceskunst om mensen, organisaties, belangen, opgaven en middelen gebiedsgericht te verbinden op waarden en ambities.



Uitdagingen in de proceskunst van gebiedsontwikkeling

Dat klinkt allemaal heel mooi natuurlijk, organische gebiedsontwikkeling, zelforganisatie en werken in allianties. In de praktijk zien we dat in de proceskunst van gebiedsontwikkeling een aantal uitdagingen ontstaan.

Uitdaging 1.

Opgave en samenstelling van de tafel: kip of ei?

Een eerste uitdaging bij gebiedsontwikkeling is gelegen in de vraag: "waar begint het proces?" Het is vaak moeilijk om te bepalen wat in een gebied nu de exacte opgaven zijn en wie – dus – onderdeel zijn van de samenwerking. Bovendien zijn de opgave en de samenstelling van de tafel met elkaar verweven: de partijen aan tafel komen tot een duiding van de opgave en de opgave kan weer gevolgen hebben voor de samenstelling van de tafel. De wisselende samenstelling van partners in verschillende fasen van de gebiedsontwikkeling maakt het een kwetsbaar proces.

Duidelijk is dat we niet meer kunnen volstaan met een eenmalige ontwerpinspanning, maar aangewezen zijn op meerdere iteraties van ideevorming, visievorming, strategie en ontwikkelplannen en het (steeds opnieuw) verbinden van partijen. Dit vraagt om in de beginfase van de gebiedsontwikkeling een brede inventarisatie te doen van mogelijke gebiedspartners en belanghebbenden.

Uitdaging 2.

Een netwerk organiseren betekent schaken op meerdere borden tegelijk

Het betrokken krijgen en houden van een diverse samenstelling van partners in verschillende fasen van gebiedsontwikkeling vraagt om vergaand organisatietalent. Naast het in goede banen leiden van het proces, betekent dit het organiseren van een netwerk met een wirwar aan relaties, belangen en ambities. De uitdaging is om uiteenlopende partijen op het juiste moment 'aan tafel te krijgen', zodat zij hun bijdrage kunnen leveren. Hoe makkelijk dit loopt, verschilt erg naar gelang van de motivatie ('willen') en vaardigheden ('kunnen') van stakeholders om dit op een goede manier te doen. Zo is niet altijd iedereen benaderbaar en hebben niet alle stakeholders ervaring met dit soort processen. Ook kunnen er tegengestelde belangen zijn waardoor veel energie gaat zitten in het zoeken naar de gemene deler tussen partijen.

Uitdaging 3.

Omgaan met dubbele loyaliteiten

Bij samenwerking in gebiedsontwikkeling hebben we vaak te maken met het fenomeen van de dubbele loyaliteiten. Aan de ene kant identificeert een deelnemer in een samenwerkingsproces zich met zijn of haar achterban en aan de andere kant met het collectieve proces 'aan tafel'. Dit heeft tot gevolg dat elke deelnemer aan een collectief proces in een ingewikkeld spanningsveld moet opereren en steeds afwegingen moet maken tussen het belang van de organisatie die hij of zij vertegenwoordigt en het gezamenlijke belang van de samenwerkende partijen. De moeilijkheidsgraad van het werken in dit spanningsveld wordt vaak onderschat. Het volstaat meestal niet dat de deelnemers elkaar wijzen op hun verantwoordelijkheid om in gesprek te zijn met hun achterban. Wederzijds begrip voor dit spanningsveld waarin alle deelnemers zich bevinden en een gezamenlijke strategie hiervoor is een

aandachtspunt bij het ontwerpen van het samenwerkingsproces.

Uitdaging 4.

Onduidelijke verwachtingen is verlies van energie

Betrokkenheid bij gebiedsontwikkeling is niet vrijblijvend. Veel meer dan voorheen vraagt dit van maatschappelijke partners - die vaak gewend waren langs de zijlijn te staan - om een actieve houding gedurende het gehele proces. Zij zijn immers allemaal (mede)verantwoordelijk voor de opgave. Dit schept ook verwachtingen die goede bespreking vragen. Onrealistische verwachtingen bij aanvang betekenen vaak verlies van energie tijdens het proces. Bijvoorbeeld als blijkt dat de inbreng van stakeholders niet (volledig) is gehonoreerd, terwijl deze hier wel tijd en energie in hebben gestopt. We zien dit vaak wanneer bijvoorbeeld inwoners als eindgebruiker participeren bij de (her)ontwikkeling van een wijk. Als onduidelijk is waarover inwoners of omwonenden wel of niet iets te vertellen hebben, bestaat het risico dat er 'wensenlijstjes' komen die nooit allemaal kunnen worden ingewilligd. Dit leidt vaak tot teleurstelling waardoor de motivatie om nog plaats te nemen aan tafel afneemt.

Uitdaging 5.

De rol van objectiverende deskundigheid

Traditioneel was gebiedsontwikkeling het domein van de experts. Zij die daarvoor hadden doorgestudeerd bepaalden wat waar en waarom gebeurde. Zij maakten het ontwerp en specificeerden het bouw- en inrichtingsproces, meestal uit naam van een bevoegd gezag zoals een gemeente. Experts waren gelegitimeerd om te bepalen wat goed was en hun gezag was meestal onomstreden. De tijden zijn veranderd, en soms dreigen we bijna door te slaan naar een proces waarin geen enkele partij de autoriteit en legitimiteit heeft om op basis van deskundigheid knopen door te hakken. Als er hierdoor alleen maar een arena ontstaat waarin een afweging wordt gemaakt tussen belangen, is de uitkomst van een proces een compromis waarvan we niet met zekerheid weten of dit maatschappelijk of ruimtelijk een passende oplossing is. Aan de ene kant kunnen en willen we dus niet meer alleen experts aan de knoppen zetten, maar een doorslaggevende beslissing op basis autoriteit helemaal uit het proces buitensluiten, gaat ook problemen geven.

Een uitdagende balanceer-act

De rode draad door deze uitdagingen is een aantal lastige spanningsvelden en dilemma's. Het gaat om afwegingen met betrekking tot ontwerpen versus ontwikkelen, stollen versus bewegen, ruimte bieden versus kaders meegeven, focus op inhoud versus focus op proces. Het proces van gebiedsontwikkeling is een uitdagende balanceer-act.

Bouwstenen voor duurzaam samenwerken in gebiedsontwikkeling

De vraag is vervolgens: hoe ga je om met deze spanningsvelden en dilemma's die optreden bij gebiedsontwikkeling? Hierbij kunnen we inspiratie halen uit de samenwerkingstheorie én -praktijk. Deze leert ons dat er een aantal bouwstenen zijn om samenwerking in gebiedsontwikkeling kansrijk en succesvol te maken.

Gebiedsontwikkeling als een samenwerkingsproces

In dit artikel zien wij gebiedsontwikkeling als een samenwerkingsproces, waarmee condities voor kansrijke samenwerking het succes van gebiedsontwikkeling mede bepalen. Het hier weergegeven model¹ is een weergave van een aantal van deze condities voor kansrijke samenwerking. Het hebben van een **gedeelde ambitie** maakt de kans op succes in samenwerking tussen partners groter. Een gedeelde opvatting over de opgave verbindt de partners in hun gezamenlijke initiatief. Zo'n gedeelde ambitie heeft de meeste impact als deze aansluit bij en recht doet aan de verschillende **belangen**, van de deelnemende partners. De bereidheid en vaardigheid van partners in 'in elkaars schoenen' te gaan staan en elkaars belangen als vertrekpunt voor de samenwerking te hanteren geeft meestal een goede indicatie van de kansrijkheid van een samenwerking. De **kwaliteit van de onderlinge relaties**, de groepsdynamiek, het onderling vertrouwen, de mate waarin de partijen elkaar ruimte geven en zorgvuldigheid betrachten aan de samenwerkingstafel is ook een conditie die de kans op succes in samenwerking groter maakt. Condities moeten daarnaast worden gecreëerd in organisatorische zin, door een **passend en doelmatig samenwerkingsmodel** te kiezen en de juiste afspraken te maken over overleg, coördinatie en besluitvorming. In dit domein is het vooral van belang om een goede balans te vinden tussen

daadkracht en draagvlak. Tenslotte is er aandacht nodig voor **het proces**, waarbij het gaat om het zetten van de juiste stappen op het goede moment met aandacht voor regie en niet in de laatste plaats ook de voortgang van het proces. In samenwerking is het de kunst om op deze velden de condities te optimaliseren.



Bouwsteen 1.

Verkenning van de verbinding met de opgave

Om het eerder genoemde 'kip-ei' probleem het hoofd te bieden is een verkenning vooraf van de opgaven en de belanghebbenden een belangrijke eerste stap. Niet om al inhoudelijke of procesmatige keuzes te maken, maar om het dilemma van 'opgave en tafelsamenstelling' open te trekken en bespreekbaar te maken. In eerste aanleg ligt de verleiding op de loer om naar de *usual suspects* te kijken om die eerste stap te maken, maar in beginsel kan bij dit voorbereidende werk elk type belanghebbende een rol spelen. Wie ook het initiatief neemt, het is belangrijk te beseffen dat het bepalen van de opgave en de samenstelling van de samenwerkingstafel meestal in verschillende iteraties tot stand komt. Anders gezegd, een eerste verkenning geeft een beeld van de gebiedsopgave en een idee van de

¹ Kaats en Opheij (2012), Leren samenwerken tussen organisaties - allianties, netwerken, ketens, partnerships. Vakmedianet, Deventer

samenstelling van de tafel. Maar verdere verkenning zal leiden tot aanscherping van de opgave en daarmee mogelijk ook tot andere of meerdere belanghebbenden, en daarmee potentiële deelnemers. Het is belangrijk dat de verkenning wordt beleefd en ingericht als een open proces, dat zich niet laat vastklikken.

Bouwsteen 2.

Steeds een nieuw gezamenlijk vertrekpunt

Succes in samenwerking is gebaseerd op de adoptie van het ogenschijnlijk eenvoudige principe: wat van waarde is, wordt door partners gedeeld. In een samenwerkingsproces waarin de deelnemers elkaar serieus nemen, zijn in beginsel de waarden en belangen van andere deelnemers het vertrekpunt van handelen. Het is essentieel dat deelnemers elkaar serieus nemen, elkaars waarden en belangen respecteren en proberen in nauwe afstemming tot een gezamenlijk beeld of resultaat te komen. In de praktijk blijkt het zoeken naar een gemeenschappelijk beeld en gezamenlijk vertrekpunt nog een stevige uitdaging. Het is nuttig om in het samenwerkingsproces momenten in te bouwen waarin actief overeenstemming wordt bereikt voordat we naar een volgende fase gaan. Deelnemers stellen met elkaar vast in hoeverre er overeenstemming is: op welke onderdelen wel en op welke onderdelen niet?

Bij gebiedsontwikkeling hebben deze momenten van 'stolling' een functie voor de vervolgstappen in het proces. Het biedt de deelnemers een gezamenlijk vertrekpunt voor de volgende stap. In dit proces liggen een aantal vooraf te bepalen momenten van stolling voor de hand, zoals het vaststellen van de gezamenlijke identiteit van een gebied, de ambitie/visie voor de gebiedsontwikkeling, het maken van inrichtingsplannen en de ontwikkelstrategie. Dit zijn sleutelmomenten in het samenwerkingsproces waarin de deelnemers een nieuw gezamenlijk vertrekpunt kiezen en zo kaders creëren voor de volgende stap. Mogelijk met deels nieuwe of aanvullende deelnemers, die bij de volgende stap een bijdrage leveren.

Bouwsteen 3.

Actieve regie door een 'vrije' speler

Om dit stapsgewijze proces in goede banen te leiden is regie nodig door een procesregisseur. Het gaat om de 'logistiek' zoals het organiseren van de samenwerkingstafel en het plannen en voorbereiden van bijeenkomsten en overleggen. Verder moet de

procesregisseur regie houden op het bepalen van de koers van het proces, het verbinden van de deelnemers, zorgvuldige en transparante communicatie en op het signaleren en mediëren van eventuele spanningen en conflicten tussen deelnemers. De gemeente en de gebiedsontwikkelaar(s) zijn deelnemers. Bij organische en inclusieve gebiedsontwikkeling gaat het veel meer om het zijn van een alliantiemanager, netwerkleder of procesregisseur die het vertrouwen heeft van alle deelnemers om in het proces te interveniëren. Het vraagt om een vrije speler die de proceskunst verstaat en voldoende verstand heeft van het gebiedsontwikkelingsproces.

Deze vrije speler is niet zelf belanghebbende in het proces. Hij is tegelijkertijd van niemand én van iedereen. Dat is de kracht en daarmee ook de succesfactor van deze rol. In de praktijk zien we op dit gebied nog vaak een vacuüm. Voorheen was er een gebiedsontwikkelaar die vooral vanuit inhoudelijke expertise aan de slag ging. Of de gemeente die met de randvoorwaarden in de hand, regie had op het gebiedsproces. Het risico is dat partijen naar elkaar om deze rol in te vullen. Een mogelijk dilemma van de gebiedsregisseur is een gebrek aan gedeeld eigenaarschap bij deelnemers in de samenwerking. De actieve regisseur loopt het risico te veel een gezicht te worden van het samenwerkingsproces met als mogelijk gevolg verminderd eigenaarschap bij de deelnemers. Een te actieve houding kan namelijk irritaties oproepen, de procesregisseur vervult in de ogen van deelnemers een te bepalende rol. Anderzijds kan een te vrijblijvende rol leiden tot een slecht gestructureerd proces. Er loopt een flinterdunne lijn tussen een té vrijblijvend en een té gestuurd proces. Het kan in de dynamiek van gebiedsontwikkeling nuttig zijn om de procesregisseur bij te staan in de vorm van een sparring partner, die op meer afstand waarneemt en adviezen geeft.

Bouwsteen 4.

Spelregels

Deelname aan een gebiedsproces is niet vrijblijvend: deelnemers hebben rechten, maar zeker ook plichten. Hun recht is een plaats aan de samenwerkingstafel, hun plicht is dat ze zich committeren aan enkele spelregels van het proces.

Ten eerste is het belangrijk om elkaar helderheid te verschaffen over de vertrekpunten en momenten van

besluitvorming. Een (tussentijds) gekozen vertrekpunt is bijvoorbeeld niet in beton gegoten, maar kan tegelijkertijd niet zomaar worden afgewezen als hier in een eerder 'stollingsmoment' overeenstemming over is bereikt. Terugkomen op eerdere besluiten moet dus wel mogelijk zijn – beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald – maar is in een samenwerkingsproces een gezamenlijke overweging. Daarbij moeten er hele goede redenen zijn om na een 'stollingsmoment' terug te komen op een besluit.

Daarnaast zijn spelregels een belangrijk instrument om het gesprek aan de tafel in goede banen te leiden. Ze zijn een weerslag van wat de deelnemers van elkaar verwachten en leveren zo een bijdrage aan het vertrouwen in elkaar. Ze geven ook een referentiekader wanneer er spanningen zijn of teleurstelling dreigt. Voor de procesregisseur zijn spelregels een basis om zijn of haar rol én eventuele interventies in het proces te legitimeren.

Spelregels kunnen ook gaan over hoeveel ruimte deelnemers van hun achterban krijgen in hun deelname aan het proces. Zo voorkom je continu en tijdrovende afstemming met de verschillende achterbannen en het risico dat men terugkomt op standpunten en daarmee onderhandeling steeds opnieuw worden gevoerd ('herhaling van zetten').

En spelregels gaan over transparantie. Transparantie van informatie, transparantie in de waarden en belangen van de verschillende deelnemers en transparantie over het besluitvormingsproces.

In gebiedsontwikkeling is het nuttig om de spelregels te expliciteren en te delen met de deelnemers. Dit zowel aan het begin, tussentijds en bij een eventuele wisseling van de samenstelling van de tafel. Doel is dat de deelnemers zich eigenaar voelen van hun spelregels. Bij een wisseling van de samenstelling van de tafel is het overigens de moeite waard om nieuwe deelnemers 'in te burgeren'. Hoewel de onbevangenheid van nieuwe deelnemers heel functioneel kan zijn, is niets zo onaangenaam als deelnemers die onbekend zijn met de geschiedenis van het proces tot dusver.

Bouwsteen 5.

Sturen op eigenaarschap

Het is de kunst om deelnemers aan een gebiedsontwikkeling maximaal te verbinden, opdat ze zich voldoende veilig voelen om betrokken te zijn bij het collectieve proces. Anders zal de neiging om uit te stappen groot zijn. Van belang is dat er wordt gestreefd naar maximale verbinding met de opgave, het gebied, het proces en de andere deelnemers. Dat maakt de kans groter dat de partijen elkaar vasthouden en in staat zullen zijn om een gezamenlijk resultaat te bereiken. Het streven is zoveel mogelijk mede-eigenaarschap van het proces te realiseren.

Bouwstenen als leidraad voor duurzame samenwerking in gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling wordt dus steeds organischer, inclusiever en participatiever. Dit klinkt mooi, maar hier samen met alle betrokken vorm aan geven, is makkelijker gezegd dan gedaan. Hiertoe komen is een weg met vele uitdagingen en dilemma's.

Gebiedsontwikkeling zien als een samenwerkingsvraagstuk en -proces helpt hierbij en leert ons dat er een aantal bouwstenen is om deze nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling kansrijk en succesvol te maken. Een organisch en inclusief proces waarin wisselende coalities met een gevoel van eigenaarschap werken aan hun gezamenlijke opgave. Met steeds opnieuw een gezamenlijk vertrekpunt waar de opgave bepaalt wie aan tafel zit en de tafel de opgave definieert. Dit met scherpe spelregels en regie door een 'vrije speler' die weet te balanceren tussen flexibiliteit en koersvastheid. Samen vormen deze bouwstenen het fundament onder de duurzame samenwerking bij de gebiedsontwikkeling van de toekomst.

* Freek van Berkel en Edwin Kaats zijn adviseurs bij Common Eye, Ruben Visser en Maarten de Vries zijn adviseurs bij Over Morgen.